

## ความเห็นทางกฎหมาย

เรื่อง “ความไม่ถูกต้องเป็นธรรม กรณี ศอ.บต.เร่งรัดจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ต่อโครงการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

ในช่วงวิกฤตการณ์โรคระบาด COVID-19 และการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ”

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

12 พฤษภาคม 2563

ตามที่ปรากฏว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้ออกประกาศเรื่องเชิญชวนประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการขับเคลื่อนโครงการในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ลงวันที่ 28 เมษายน 2563 โดยจะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ตำบลสะกอม ตำบลตลิ่งชัน และตำบลนาทับ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ระหว่างวันที่ 14 พฤษภาคม 2563 ถึงวันที่ 20 พฤษภาคม 2563 รายละเอียดดังปรากฏตามเอกสารที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ของ ศอ.บต. (<http://www.sbpac.go.th/?p=55137>) ซึ่งโครงการดังกล่าวจะมีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองเดิมหลายส่วนจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรม และจะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียงอย่างกว้างขวางนั้น

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ซึ่งเป็นองค์กรกฎหมายที่ทำงานส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน เห็นว่ากระบวนการและหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามประกาศรับฟังความคิดเห็นของ ศอ.บต. ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการดังกล่าว มีปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อประชาชนหลายประการ ดังนี้

1. วิธีการปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของ ศอ.บต. ไม่อาจทำให้ประชาชนรับรู้รับทราบข้อมูลการปิดประกาศเพื่อใช้สิทธิมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง และเป็นช่วงเวลาที่ ไม่เหมาะสมเนื่องจากวิกฤตการณ์โรคระบาดเชื้อไวรัส COVID-19

การปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่ง ศอ.บต. ระบุว่าได้ปิดประกาศเผยแพร่ไว้ ณ ที่ทำการ ศอ.บต. ศาลากลางจังหวัดสงขลา ที่ว่าการอำเภอจะนะ อบจ.สงขลา อบต.สะกอม อบต.ตลิ่งชัน และสำนักงานเทศบาลตำบลนาทับ มาตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2563 นั้น ที่ทำการของส่วนราชการต่างๆ ดังกล่าวไม่ใช่สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปจะต้องไปติดต่อทำธุระอยู่เป็นประจำ แต่จะเดินทางไปก็เฉพาะเมื่อมีเหตุ

จำเป็นต้องติดต่อทางราชการเท่านั้น หรือแม้จะได้เดินทางไปแต่โดยวิสัยปกติก็อาจไม่ได้สังเกตว่ามี การปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นเอาไว้ และโดยเฉพาะในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนมีนาคมจนถึงปัจจุบัน ได้เกิดวิกฤตการณ์โรคระบาดเชื้อไวรัส COVID-19 จนต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 เป็นต้นมา ทำให้ประชาชนต้องจำกัดการเดินทาง การออกนอกเคสสถาน และการไปติดต่อราชการต่างๆ ส่วนที่ ศอ.บต. ระบุว่าได้เผยแพร่ประกาศรับฟังความคิดเห็นไว้ทางเว็บไซต์ของ ศอ.บต. และของศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยแล้วนั้น ในทางความเป็นจริงประชาชนทั่วไปก็ไม่ได้เปิดดูหรือเข้าใช้บริการเว็บไซต์ดังกล่าวอยู่เป็นปกติหรืออาจไม่เคยรู้จักเว็บไซต์ดังกล่าวมาก่อน กับทั้งข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบไฟล์เอกสารดิจิทัลบนเว็บไซต์โดยมีขนาดความยาวกว่า 113 หน้าก็ไม่เป็นการสะดวกสำหรับประชาชนที่ต้องอ่านเอกสารผ่านโทรศัพท์มือถือ

ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการจะมีโอกาสรับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่มีการปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นเอาไว้ในช่วงเวลาดังกล่าว และกว่าที่จะเริ่มรับทราบว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็นและจะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นก็เหลือเวลาอีกเพียงไม่กี่วัน ย่อมไม่เพียงพอสำหรับการศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ เพื่อวิเคราะห์ ประเมินและแสดงความคิดเห็นถึงปัญหาผลกระทบความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่ ศอ.บต. กำหนดวันสิ้นสุดการเปิดรับฟังความคิดเห็นทุกช่องทางในวันที่ 20 พฤษภาคม 2563 ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับกำหนดจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้ายในพื้นที่ตำบลนาทับ โดยที่ประชาชนจำนวนมากอาจยังไม่เคยได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดโครงการมาก่อนการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและตามกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาบังคับเร่งรัดเอาไว้ ก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ศอ.บต. และภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการเร่งรีบดำเนินการให้ครบตามขั้นตอนแบบพิธีของกฎหมายเท่านั้น

## **2. การดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโรคระบาดเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นการฝ่าฝืนมาตรการป้องกันการแพร่เชื้อและเป็นการละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ**

การที่ ศอ.บต. เร่งรัดปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการระหว่างวันที่ 28 เมษายน 2563 ถึงวันที่ 20 พฤษภาคม 2563 และกำหนดจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างวันที่ 14-20 พฤษภาคม 2563 ทั้งที่ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์โรคระบาดเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นการขัดแย้งต่อข้อกำหนดมาตรการของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และยังคงมีการบังคับใช้

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดการเดินทาง การจัดประชุมสัมมนา และการรวมตัวรวมกลุ่มทำกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่สาธารณะ โดยนอกจากจะเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนและไม่ให้ความร่วมมือต่อมาตรการของรัฐบาลเองแล้ว ยังถือเป็นการละเมิดสิทธิประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาและจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 43 (2) และมาตรา 57 (2) บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ รวมถึงเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชนด้วย

โดยข้อจำกัดของสถานการณ์โรคระบาดในปัจจุบันทำให้ประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจต่อโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างกว้างขวางและรุนแรงเช่นนี้ ซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจำเป็นต้องมีสิทธิได้รับรู้เข้าถึงข้อมูลโครงการอย่างครบถ้วนรอบด้าน มีระยะเวลาเพียงพอในการศึกษาข้อมูลและประเมินผลกระทบ สามารถเดินทางและจัดประชุมปรึกษาหารือระดมความคิดเห็นได้อย่างเสรี และสามารถทำกิจกรรมเผยแพร่ข้อมูลสื่อสารณรงค์หรือแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานรัฐและสาธารณะได้อย่างเต็มที่ จึงจะถือได้ว่าเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมาย (Meaningful Public Participation) อย่างแท้จริง

**3. กระบวนการปิดประกาศและการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนของ คอ.บต. ขัดแย้งต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร**

**3.1 การกำหนดนิยามผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตผลกระทบตามความเป็นจริง เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด**

การที่ คอ.บต. กำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดว่าประชาชนผู้สิทธิแสดงความคิดเห็นต้องเป็นผู้ที่มีที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการซึ่งประกอบด้วยตำบลสะกอม ตำบลตลิ่งชัน และตำบลนาทับ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา เท่านั้น และในกรณีที่แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือให้แนบสำเนาเอกสารแสดงถึงการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการด้วย และ คอ.บต. มีกำหนดจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเฉพาะในพื้นที่ 3 ตำบลที่เป็นพื้นที่ดำเนินโครงการเท่านั้นโดยมิได้พิจารณาถึงขอบเขตผลกระทบตามความเป็นจริง ถือเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนและชุมชนอื่นที่แม้มิได้มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่ 3 ตำบลแต่ก็อาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่ต้องมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อโครงการได้ด้วย เนื่องจากโครงการนี้ถือเป็น

โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและสุขภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางและมีผลกระทบเชื่อมโยงกันในหลายมิติโดยมิได้ถูกจำกัดไว้ตามขอบเขตพื้นที่การปกครอง 3 ตำบลเท่านั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการขัดแย้งหรือจำกัดสิทธิเกินไปกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 58 วรรคหนึ่งและสอง ที่บัญญัติว่า

“การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง”

และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ข้อ 4 ที่กำหนดนิยาม “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้เพียงว่าหมายถึง “ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ” โดยมิได้จำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นไว้เฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ตั้งโครงการเท่านั้น

### 3.2 ข้อมูลที่ปิดประกาศไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนเพียงพอต่อการแสดงความคิดเห็นและการกำหนดให้ประชาชนต้องเป็นผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเป็นเงื่อนไขที่สร้างภาระเกินสมควร

ข้อมูลที่ ศอ.บต. เผยแพร่ไว้เป็นเอกสารแนบท้ายประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่มีการให้ข้อมูลรายละเอียดของโครงการ โดยเฉพาะในส่วนผลกระทบและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่ชัดเจนเพียงพอให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพื่อนำไปวิเคราะห์และประเมินผลกระทบความเสี่ยงประกอบการแสดงความคิดเห็นข้อห่วงกังวลได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ข้อ 7 ที่กำหนดว่า

“ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้...(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ

อยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว...”

และนอกจาก ศอ.บต. จะไม่ได้เปิดเผยให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น อย่างครบถ้วนเพียงพอแก่ประชาชนแล้ว ศอ.บต. กลับกำหนดเงื่อนไขการแสดงความความคิดเห็นไว้ด้วยว่าต้องระบุ ข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางแก้ปัญหาที่ด้วย ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบในการใช้สิทธิแสดงความความคิดเห็น ทั้งที่ควรต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชน ที่จะเข้าร่วมดำเนินโครงการในการรับเอาความคิดเห็นข้อห่วงกังวลของประชาชนไปศึกษาพิจารณาเพิ่มเติม และแสวงหาแนวทางเลือกหรือมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยเฉพาะการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่จะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียงอย่างกว้างขวางเช่นนี้ จำเป็นต้องมีการศึกษาจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 58 ให้แล้วเสร็จก่อน จึงนำข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการนโยบาย แผน และโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลการศึกษา SEA

จากเหตุผลความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนดังกล่าว มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมจึงขอเรียกร้องให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ยกเลิกกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาที่กำลังดำเนินการอยู่ทั้งหมดโดยทันที และหากจะมีการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นใหม่ ภายหลังจากที่สังคมกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติและประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ ศอ.บต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้ข้อมูลและกำหนดรูปแบบ เงื่อนไข และระยะเวลา การรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมสอดคล้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง